

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1086/04-05號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB2/PS/1/04

福利事務委員會

檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會

第三次會議紀要

日期 : 2005年2月17日(星期四)
時間 : 上午8時30分
地點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 張超雄議員(主席)
李卓人議員
李華明議員, JP
陳婉嫻議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
李鳳英議員, BBS, JP
馮檢基議員, JP
梁家傑議員, SC

缺席委員 : 梁國雄議員

出席公職人員 : 議程項目II至IV

衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)
甄美薇女士

衛生福利及食物局首席助理秘書長
(安老服務及社會保障)2
馮余梅芬女士

衛生福利及食物局助理秘書長
(安老服務及社會保障)4
黃明樂小姐

社會福利署署長
鄧國威先生, JP

社會福利署副署長(行政)
鍾小玲女士, JP

社會福利署助理署長(社會保障)
簡何巧雲女士, JP

社會福利署總社會保障主任(社會保障)1
鄭作民先生

社會福利署總社會保障主任(社會保障)2
黎少波先生

社會福利署高級統計師(社會福利)
吳榮章先生

政府統計處高級統計師(物價)
陳萃如女士

**應邀出席的
代表團體** : 議程項目III

香港社會服務聯會

“基本生活需要研究”研究員
黃洪博士

政策研究及倡議業務總監
蔡海偉先生

政策研究及倡議總主任
陳惠容女士

列席秘書 : 總議會秘書(2)4
陳曼玲女士

列席職員 : 高級議會秘書(2)8
蘇美利小姐

議會事務助理(2)4
邵佩妍小姐

I. 下次會議討論事項

委員察悉由秘書處擬備並於會議席上提交的待議事項一覽表。

2. 委員商定，在下次會議席上討論綜合社會保障援助(下稱“綜援”)的居港規定。下次會議日期將由秘書處經諮詢委員及政府當局後訂定。

II. 以綜援住戶為對象的住戶開支統計調查

(立法會CB(2)845/04-05(01)號文件)

3. 應主席所請，政府統計處高級統計師(物價)利用電腦投影設備向與會者簡述以綜援住戶為對象的住戶開支統計調查。

4. 李華明議員提出下列質詢 ——

(a) 以綜援住戶為對象的住戶開支統計調查的樣本規模為1 600個綜援住戶，但綜援個案總數約為295 850宗，這個樣本規模是否足夠；

(b) 被抽選成為調查對象的不同類別綜援住戶的分布情況，是否與所有綜援個案的類別分布比例相符；及

(c) 3個月的統計期是否足以搜集關於不經常消費項目的資料，以及該項統計調查會否顧及不少綜援住戶均使用由親友送贈的舊家具及二手電器用品或從街上撿拾這類棄置用品自用的情況。倘答案為否定，則該項統計調查到底能否準確反映標準金額是否足以應付綜援住戶的生活需要，實成疑問。

5. 政府統計處高級統計師(物價)作出以下回應 ——

(a) 以綜援住戶為對象的住戶開支統計調查的準確程度，不是由樣本規模是否佔受調查對象的某個百分比決定，而是取決於樣本規模的絕對值，以及與該樣本規模相關的抽樣誤差是否細小。過去以綜援住戶為對象的住戶開支統計調查所採用的樣本規模亦是大約1 600個綜援住戶，而抽樣誤差全都在可接受範圍內。另一點可供參考的資料，就是為收集香港非綜援家庭開支模式的最新資料而每5年進行一次的住戶開支統計調查，其樣本規模約為6 000戶；

- (b) 參與有關統計調查的1 600個住戶，由社會福利署(下稱“社署”)從該署行政檔案中隨機抽選不同地區及住戶類別而來。雖然在10多個住戶類別(例如長者、殘疾人士及健全人士)中，每個類別會抽選100多個住戶成為調查對象，但每個住戶類別的開支模式會首先根據該類住戶佔綜援住戶總數的比例加權，然後才計算出綜援住戶在所有消費項目的總體開支模式；
- (c) 當局採用3個月統計期來搜集不經常消費項目(例如家具及電器用品)的開支，原因是避免對被抽選參與統計調查的住戶造成太大不便。過去曾使用一年的統計期，結果顯示，所得數據與使用3個月統計期所得的分別不大；及
- (d) 按照以往的做法，統計調查不會要求有關住戶記錄獲贈禮品或從街上撿取所得的物品。雖然如此，綜援住戶的開支模式仍可與最低開支組別的非綜援住戶的開支模式作比較，以確定綜援住戶在家具及電器用品方面的開支需要有否被低估，以及被低估的程度。舉例而言，綜援住戶用於耐用品的開支百分比為3%，而甲類消費物價指數所涵蓋家庭則為4.96%。

6. 主席詢問，政府當局有否把綜援住戶的開支模式，與開支最低10%、15%及20%組別的非綜援住戶的開支模式作比較。政府統計處高級統計師(物價)回應時表示，據她所知，社署已有作這類比較。

7. 李鳳英議員質疑，以綜援住戶為對象的住戶開支統計調查能否準確反映綜援住戶在通脹／通縮的情況下的開支模式。對於政府當局文件附件B載列綜援受助人購用的主要商品和服務，李議員詢問，為何家庭成員受助人每月平均用於交通的開支，並非大幅高於單身人士受助人。

8. 社會福利署署長回應時表示，進行以綜援住戶為對象的住戶開支統計調查，旨在收集綜援家庭開支模式的最新資料，以更新編製社會保障援助物價指數(下稱“社援指數”)的開支權數。為確保綜援標準金額可以滿足受助人的基本生活需要，社援指數每月按綜援標準金額所涵蓋的商品和服務的價格變動編製，而綜援標準金額則參照社援指數予以調整。政府統計處高級統計師(物價)補充，除非綜援家庭的開支模式有重大轉變，否則，社援指數是社署調整綜援標準金額的一項有用參考數據。

9. 至於何以家庭成員受助人每月平均用於交通的開支並非大幅高於單身人士受助人這方面的開支，政府統計處高級統計師(物價)解釋，這是因為政府當局文件附件B載述的家庭成員受助人的每月平均開支是按每個人平均計算的。由此可進而解釋，為何就某些在家庭消費方面可產生較大規模經濟效益的消費項目(例如住屋)而言，單身人士受助人與家庭成員受助人的每人每月平均開支的差別較大。

10. 李卓人議員從政府當局文件附件B察悉，單身人士受助人及家庭成員受助人的每月平均開支，分別為3,339元及2,570元。有見及此，李議員詢問，這兩類受助人的平均綜援標準金額分別為何。

11. 社會福利署高級統計師(社會福利)表示，單身人士及4人家庭每月平均獲發的綜援金額分別為3,424元及9,005元。倘若單身人士受助人為長者，其每月平均獲發的綜援金額為3,639元。如2人家庭成員俱為長者，其每月綜援金額平均約為5,800元。

12. 李卓人議員表示，由於健全受助人在尋找工作的過程中會招致開支，因此倘若單身長者受助人的每月平均綜援金額為3,639元，則健全受助人每月平均3,424元的援助金額即屬偏低。李議員進而表示，由於每名家庭成員受助人的每月平均開支為2,570元，即一個4人家庭的每月平均開支為10,280元，因此，4人家庭每月平均9,005元的綜援金額亦屬過低。

13. 社會福利署署長指出，不宜把目前的每月綜援金額與政府當局文件附件B所載的綜援家庭每月平均開支作比較，因為後者是根據1999年10月至2000年9月的價格計算。此外，有一點必須指出，就是現行金額已經因應近年的通縮而向下調整。社會福利署署長進而表示，在深入就業援助計劃下，綜援受助人會獲發津貼，應付尋找工作所需的支出，例如求職面試所需的交通費。

政府當局

14. 應主席所請，社會福利署署長承諾提交資料，說明在1999年10月至2000年9月期間，綜援受助人每月平均獲發的綜援金額。

15. 主席從政府當局文件附件A第3段察悉，社援指數由3個部分組成，即(a)指數所涵蓋的一籃子商品及服務；(b)權數系統，即個別商品及服務項目的相對重要性；及(c)個別商品及服務項目的每月平均零售價。此外，根據同一附件第6段所載，編製社援指數所使用的個別商品及服務項目的每月平均零售價，以編製甲類消費物價指數時搜集所得的價格數據為基礎。由於甲類消費物價指

數所涵蓋的家庭屬收入最低的50%住戶，而綜援家庭一般屬於收入最低的10%至15%組別，主席因此質疑，利用為編製甲類消費物價指數而搜集的價格數據作為編製社援指數的其中一個組成部分，是否適當。主席詢問，政府當局可否考慮改為採用收入最低10%至20%住戶所購用的商品及服務項目的價格數據。

16. 政府統計處高級統計師(物價)回應時表示，當局並沒有關乎不同收入組別住戶所購買產品的確切價格範圍的資料。在3種消費物價指數(即甲類消費物價指數、乙類消費物價指數及丙類消費物價指數)當中，為編製甲類消費物價指數而收集的價格數據，最適宜用以釐定社援指數所涵蓋商品及服務項目的平均零售價變動幅度。這是因為甲類消費物價指數是根據全港約50%屬較低開支範圍的住戶的開支模式計算，而乙類及丙類消費物價指數則分別根據另外約30%及約10%分屬中等及較高開支範圍的住戶的開支模式計算。有一點必須指出，就是編製社援指數所採用的數據，並非指數所涵蓋的個別商品及服務項目的零售價本身，而是其價格的變動幅度。政府統計處高級統計師(物價)進一步表示，不同類別產品的價格往往朝相同的方向變動，即同時向上或向下變動。舉例而言，在通縮期內，在較高及較低價格範圍內的商品價格都下跌。在較低價格範圍內的商品零售價的下跌百分率，有時甚至高於在較高價格範圍內的商品零售價的下跌百分率。

17. 主席總結時要求政府當局提供上文第14段提及的資料。鑑於李華明議員在上文第4(c)段指出，該項統計調查未能搜集有關綜援住戶的隱藏開支的資料，主席亦要求當局提供更多有關這類隱藏開支的詳情。

III. 當局對香港社會服務聯會進行的基本生活需要研究作出的回應

(立法會CB(2)539/04-05(03)及CB(2)845/04-05(02)及(03)號文件)

18. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)簡介政府當局文件(立法會CB(2)845/04-05(02)號文件)的內容。該文件載述當局對香港社會服務聯會(下稱“社聯”)進行的“基本生活需要研究”作出的初步回應。

19. 有關政府當局就社聯進行的“基本生活需要研究”作出的初步回應，蔡海偉先生及黃洪博士向委員闡釋社聯就此作出的回應，詳情載於社聯在會議席上提交的意見書內。

20. 主席作出申報，表明他是社聯轄下“香港基本生活需要研究”督導委員會的成員。

21. 馮檢基議員察悉，據政府當局表示，若干基本需要項目(例如報紙和電話)已經計算在綜援標準金額內，但社聯對此有不同意見。為方便委員審議社聯在“基本生活需要研究”所提出的建議，馮議員要求政府當局提供資料，羅列政府當局於1996年檢討綜援計劃時列作綜援受助人基本需要的一籃子商品及服務。雖然綜援受助人可從公營診所及醫院獲得免費醫療服務(包括中西醫診治和藥物)，但馮議員指出，到目前為止，全港只有3所公營診所提供的中醫服務。有見及此，馮議員要求社署考慮以實報實銷方式發還綜援受助人向私人執業中醫(包括跌打醫生)求診的實際費用。

22. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)回應時表示，政府當局並未放棄其在1996年檢討綜援計劃時所採用的基本需要分析法。綜援計劃一直並繼續為貧困人士設立最後安全網，以照顧其基本生活需要及特別需要。社會福利署署長補充，政府當局已提供一系列的援助，包括為個人而設的不同標準金額，為處於不同境況的家庭提供的補助金，以及對有特別需要的兒童、長者、殘疾和患病人士及家庭提供的特別津貼，以照顧這些個人和家庭的基本需要。此外，所有綜援受助人除獲提供公共房屋和免費教育等支援外，亦可免費使用公營醫院和診所的醫療服務。因此，政府當局相信，通過定期檢討機制，現行金額及津貼額能滿足綜援家庭的基本生活需要。在特殊情況下，政府當局亦會考慮提供額外援助。

23. 社會福利署署長進而表示，亦有必要清楚劃分某項需要為“基本生活需要”還是“發展需要”。他認為，以電腦和課外活動為例，與其向有子女的綜援家庭發放更多援助，透過學校照顧學童這方面的需要反而更理想。為此，當局已為教育統籌局預留了7,500萬元經常撥款，為清貧學生提供校內課餘學習機會和其他支援服務。社會福利署署長並指出，在嘗試確定經濟上有困難人士的基本生活需要時，政府當局必須適當考慮低收入人士的收支情況，以便在照顧有需要人士和避免令他們失去自力更生的動力之間取得平衡。

24. 馮檢基議員反對當局把若干基本生活需要項目(如電腦和課外活動等)列為發展需要。馮議員進而表示，倘若政府當局聲稱如報紙、電話及眼鏡等項目已經計算在綜援標準金額內，則政府當局應提出證據，證明當局於1996年採用基本需要分析法檢討綜援金額後，已將上述項目包括在綜援標準金額之內。

政府當局

25. 社會福利署署長回應時表示，根據政府當局文件(立法會CB(2)845/04-05(01)號文件)附件B所載，社援指數所涵蓋的一籃子商品及服務已經包括報紙、電話服務及光學用品。主席表示，即使如此，但問題癥結在於現行的標準金額不足以應付這些項目所需的支出。主席要求政府當局提供資料，詳細闡述在1996年的綜援計劃檢討中，不同類別的受助人(例如長者、殘疾人士及健全人士)的基本生活需要為何，並說明1996年檢討後所訂定的各項標準金額如何涵蓋這些需要。

26. 李卓人議員詢問政府當局是否願意與公眾討論，哪些項目應列為計算綜援標準金額時應包括在內的基本需要項目。

27. 社會福利署署長回應時表示，政府當局隨時準備與社聯討論其即將發表的基本生活需要研究最後報告。然而，社會福利署署長指出，在訂定哪些項目應該列為基本需要項目時，往往涉及主觀的決定。另一方面，政府當局會繼續定期檢討綜援金額，並會在檢討時參考政府統計處每5年一次以綜援住戶為對象的住戶開支統計調查的最新資料，並注意綜援住戶獲發放的綜援金額與低收入非綜援家庭收入的相對水平。

28. 社會福利署署長進而指出，正如他在會議較早時所述，單由綜援計劃以直接資助方式滿足所有需要和期望，或許並非恰當做法。綜援計劃是最後的安全網，其他需要則可透過針對性的服務解決。雖然政府當局視電腦和課外活動等項目為發展需要，但在現行的綜援計劃下，兒童的標準金額已經高於健全成年人的標準援助金額，以照顧兒童的特別需要；此外，當局亦提供與就學有關的特別津貼，如學費、膳食津貼、交通費津貼及考試費津貼等。儘管如此，在嘗試確定經濟上有困難人士的基本生活需要時，政府當局必須適當考慮低收入人士的收支情況，以便在照顧有需要人士和避免令他們失去自力更生的動力之間取得平衡。政府當局在1998年檢討綜援計劃後，繼而於1999年把3人家庭及4人家庭的標準金額下調，就是政府當局貫徹此項原則的例證。

29. 李卓人議員表示，政府當局不應把綜援標準金額定於接近但不高於低收入非綜援人士收入的水平，因為這樣會產生鼓勵低收入人士申請綜援的效果。他認為政府當局應集中研究，綜援標準金額能否應付香港市民的基本生活需要。黃洪博士贊同李卓人議員的意見，並進而表示，訂立能夠滿足貧困人士基本需要的標準金額，亦有助訂立法定最低工資，為市民大眾提供國際勞工組織倡議的最基本社會保障。黃洪博士進而表示，單

單利用以綜援住戶為對象的住戶開支統計調查及社援指數來訂定綜援標準金額，並不能準確反映綜援金額能否滿足受助人的基本生活需要，因為綜援家庭的開支模式受制於他們在綜援計劃下獲發的金額。

30. 社會福利署署長澄清，政府當局除了採用黃洪博士在上文第29段提及的定期檢討機制外，亦有比較綜援住戶獲發放的綜援金額與低收入非綜援家庭的收入。

31. 主席詢問，倘若政府當局在為貧困人士提供財政援助時確實從未偏離基本需要分析法，政府當局可否考慮檢討1996年制訂綜援標準金額時所採用的組成部分。主席指出，倘若有關基數現已不能涵蓋所有基本生活需要項目，單單按照社援指數來調整標準金額並不足夠。主席進而指出，參考低收入非綜援人士的開支模式來調整標準金額亦非可取的做法，因為低收入非綜援人士的收入可能不足以滿足他們的基本生活需要。

32. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)重申，通過定期檢討機制，現行的綜援金額及津貼額能滿足綜援家庭的基本生活需要。在特殊情況下，政府當局亦會考慮提供額外援助。衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)進而表示，雖然自1996年以來，政府當局並沒有就綜援計劃進行過重大檢討，但曾於1998年就綜援計劃若干具體範疇進行檢討，並繼而採取了多項措施，包括提高長者獲發放的金額。

33. 主席總結時建議，待社聯發表其基本生活需要研究的最後報告後，小組委員會應繼續討論制訂綜援標準金額所涉及的基本生活需要。委員表示同意。

IV. 當局正在進行的具體檢討工作 (立法會CB(2)845/04-05(04)號文件)

34. 委員察悉政府當局的文件。文件概述政府當局就綜援計劃某些具體範疇正進行的檢討工作的進度，這些工作旨在協助健全的受助人達致自力更生。

35. 議事完畢，會議於上午10時38分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年3月16日